

VU Research Portal

De strafrechtelijke afdoening van ambtelijke corruptie.

Nelen, J.M.

published in

Justitiële Verkenningen

2005

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Nelen, J. M. (2005). De strafrechtelijke afdoening van ambtelijke corruptie. *Justitiële Verkenningen*, 31(7), 37-48.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

De strafrechtelijke afdoening van ambtelijke corruptie

*J.M. Nelen**

Afgelopen voorjaar moest een aantal natuurlijke personen en rechtspersonen uit de bouwnijverheid zich voor de strafrechter verantwoorden voor hun rol in de 'bouwfraude'. Uit de parlementaire enquête bouwnijverheid was reeds het beeld gerezen van een bedrijfstak waarin het maken van ongeoorloofde prijsafspraken, verrekensystemen met behulp van valse facturen, alsmede het omkopen van ambtenaren tot de gangbare handelspatronen bleken te behoren. Het strafrechtelijke onderzoek dat later volgde naar de handelwijze van zowel de aannemers als de ambtenaren bevestigde dit beeld. Het merendeel van de voorgeleide verdachten werd uiteindelijk strafrechtelijk veroordeeld. Dit gegeven leidde enerzijds tot tevredenheid, maar anderzijds viel in de maatschappelijke commentaren ook enige ontevredenheid te bespeuren over de relatief lage straffen die de rechters hadden opgelegd: geen enkele verdachte – noch uit de ambtenarij, noch uit het bedrijfsleven – werd veroordeeld tot een vrijheidsstraf, zelfs niet voorwaardelijk. Een werkstraf en/of geldboete bleek het maximaal haalbare.

In hoeverre is de strafrechtelijke afwikkeling van het corruptieonderzoek in de bouwfraude typisch of atypisch voor de afdoening van ambtelijke corruptie in Nederland in het algemeen?

In dit artikel staat deze vraag centraal. Op basis van literatuuronderzoek en een recentelijk afgeronde empirische studie wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze aanwijzingen van ambtelijke corruptie een vervolg krijgen in de sfeer van onderzoek en, in het verlengde daarvan, een strafrechtelijke afdoening. Allereerst wordt beschreven welke typen van onderzoek zoal te onderscheiden zijn. Vervolgens wordt ingezoomd op het opsporingsonderzoek, de resultaten die daarmee worden geboekt en de problemen die zich daarbij

* De auteur is als universitair hoofddocent verbonden aan de sectie criminologie van de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij is één van de auteurs van het zojuist verschenen onderzoeksrapport *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur* (Huberts en Nelen, 2005).

voordoen. Het vervolgingsbeleid en hoe daaraan in de praktijk gestalte wordt gegeven staat centraal in de volgende paragraaf. Tot slot wordt aandacht besteed aan de berechting en straftoemeting in corruptiezaken.¹

Typen van onderzoek

Geruchten over, dan wel aanwijzingen van ambtelijke corruptie leiden in eerste instantie niet zelden tot een inventariserend onderzoek in eigen kring. Strafrechtelijk onderzoek brengt in een organisatie immers veelal de nodige commotie teweeg en kan, indien gebaseerd op ondeugdelijke gronden, voor de betrokkenen aanzienlijke schade met zich brengen. Vandaar dat door middel van een inventariserend onderzoek getracht wordt om enig inzicht te verwerven in de ernst van de situatie en in de noodzaak om de zaak onder de aandacht te brengen van politie en justitie. Afhankelijk van de complexiteit van de zaak zal de verkennende inventarisatie worden uitgevoerd door vertegenwoordigers van de ambtelijke instelling zelf of door een daartoe speciaal in het leven geroepen afdeling/orgaan. Zo beschikt de gemeente Amsterdam sinds enkele jaren over een eigen Bureau Integriteit. Behalve dat vanuit dit bureau op uiteenlopende wijzen getracht wordt om het thema integriteit op de agenda van de 54 gemeentelijke diensten en stadsdelen te krijgen en te houden, beschikt het bureau ook over een aantal ex-rechercheurs die in geval van vermoedens van ernstige integriteitschendingen een onderzoek kunnen instellen.

Een andere optie is om het inventariserend onderzoek uit te besteden aan een externe instantie. Vaak gaat het daarbij om private instellingen, zoals particuliere recherchebureaus of de afdelingen forensic services van de grote accountantskantoren. Door laatstgenoemde afdelingen wordt een breed scala aan activiteiten verricht, waarbij grofweg een onderscheid kan worden gemaakt tussen

¹ In de wetenschap dat strafrechtelijke procedures in de regel veel tijd in beslag nemen, zeker wanneer alle rechtsmiddelen worden benut die de verdachte ter beschikking staan, heeft de analyse zich beperkt tot de gerechtelijke afdoening in eerste aanleg. Deze keuze brengt met zich dat niet in alle gevallen sprake is van een onherroepelijke gerechtelijke uitspraak en dat het onderzoek geen licht kan werpen op de vraag in hoeverre gerechtelijke uitspraken in eerste aanleg stand houden in hoger beroep en/of cassatie.

preventieve en repressieve werkzaamheden. Onder de tweede categorie valt het zogenoemde toedrachtonderzoek. Dit is onderzoek naar aanleiding van concrete vermoedens van fraude of andere onrechtmatige gedragingen of situaties.

De overgang van een toedrachtonderzoek naar een strafrechtelijk onderzoek is diffuus. Vaak is niet geheel duidelijk welke processen of mechanismen er precies toe hebben bijgedragen dat een vermeend corruptiegeval in de strafrechtelijke sfeer getrokken wordt. Er is in zekere zin sprake van een continuüm, waarbij aan het ene uiteinde de zaken kunnen worden geclusterd waarin de corruptie onomstotelijk is vast komen te staan en aan het andere uiteinde de zaken waarin na een vluchtige inventarisatie al zonneklaar is dat de aanwijzingen van corruptie op drijfzand zijn gebaseerd. In het laatste geval zal de zaak snel terzijde worden gelegd, terwijl in het eerste geval in de regel aangifte zal worden gedaan van strafbare feiten. De problemen zitten niet aan deze beide uitersten, maar in het gebied dat daartussen ligt. Wanneer zijn met andere woorden de aanwijzingen van corruptie zo sterk dat vanuit de ambtelijke organisatie besloten wordt de zaak bij politie en justitie aanhangig te maken? De afweging in dezen is subjectief van aard, waarbij in geval van twijfel in het ene geval het belang van de interne organisatie ('niet onnodig onrust zaaien') en anderzijds het belang van de publieke zaak ('de burger moet te allen tijde op de integriteit van de overheid kunnen vertrouwen') zal prevaleren.

Cijfermatige gegevens over de aangiftebereidheid van de diverse ambtelijke instanties zijn schaars. Een inventarisatie van de meldingen aan het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam maakte duidelijk dat in 38% van de gevallen die in de stadsdelen of gemeentelijke diensten naar boven waren gekomen, aangifte van een strafbaar feit was gedaan (Nelen, 2003). Dit onderzoek concentreerde zich overigens niet uitsluitend op corruptie, maar ook op andere integriteitschendingen. Vrijwel alle aangiften hadden betrekking op diefstal, verduistering, corruptie en fraude. Van de 32 zaken die bezien over de periode 1996-2002 in het zakenbestand van het Centraal Registratiepunt werden geregistreerd onder de noemer 'corruptie' kwam in acht gevallen onomstotelijk vast te staan dat er sprake was van corruptie. In de overige 24 zaken bleken de vermoedens hetzij onterecht, hetzij konden zij niet hard gemaakt worden, hetzij konden zij niet gerelateerd worden aan een aanwijsbare dader.

Een zaak kan ook aan het rollen komen door een melding van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). De AIVD beschikt over een Meldpunt integriteitsaantastingen. Een ieder kan vermeende inbreuken op de ambtelijke en bestuurlijke integriteit hier melden.

Met betrekking tot integriteitschendingen of corruptie binnen de politie is de kans niet denkbeeldig dat een aantal van deze zaken wordt afgedaan door de bureaus interne onderzoeken (Bio's) van de regiokorpsen.² In het kader van de Monitor Integriteitschendingen wordt jaarlijks geïnventariseerd welke integriteitschendingen zich binnen de Nederlandse politiekorpsen voordoen en hoe deze intern – onder meer met behulp van de BIO's – worden afgehandeld. Corruptie komt in dat overzicht – zij het op bescheiden schaal – ook aan bod: over de periode 1999-2000 werden 25 corruptiegevallen geregistreerd die voorwerp van intern onderzoek waren (Van der Steeg e.a., 2000).

Opsporingsonderzoek naar corruptie

Hoewel het opsporen van gevallen van ambtelijke corruptie niet het exclusieve domein is van de Rijksrecherche, speelt de dienst op dit terrein wel een vooraanstaande rol. Zo zal op grond van de *Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche*³ de Rijksrecherche vrijwel per definitie worden belast met onderzoeken naar gevallen van ambtelijke corruptie waarbij (leidinggevende) politieambtenaren, leden van de rechterlijke macht en vooraanstaande bestuurlijke ambtsdragers zijn betrokken.⁴ In dergelijke gevallen is inzet van de Rijksrecherche aangewezen, omdat bij inzet van het regiokorps al snel de vraag kan worden opgeworpen naar de onpartijdigheid van het onderzoek; juist op het terrein van de ambtelijke corruptie moet dit soort discussies worden vermeden. Bovendien is op dit terrein een zekere bundeling van expertise wenselijk. Bij andere gevallen van ambtelijke corruptie zal ook door de reguliere politie

² In de meeste korpsen worden deze eenheden aangeduid als Bio's, maar ook de afkortingen BIZ (Bureau Interne Zaken) en BIV (Bureau Interne Veiligheid) komen voor.

³ Aanwijzing van 8 januari 2002, registratienummer 2002A001.

⁴ Hoewel de Rijksrecherche zich in beginsel richt op functionarissen in dienst van de (semi-)overheid, zullen de door haar ingestelde opsporingsonderzoeken naar ambtelijke corruptie zich uiteraard niet beperken tot de omgekochte ambtenaar, maar zich ook richten op de omkoper, ondanks het feit dat dit veelal geen ambtenaar zal zijn.

met voldoende distantie het onderzoek kunnen worden verricht. Denk bijvoorbeeld aan het door een slopersbedrijf omkopen van een gemeenteambtenaar, teneinde een met de milieuwetgeving strijdige milieuvergunning te verkrijgen. Uiteindelijk beslist de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR) over de daadwerkelijke inzet van de Rijksrecherche.⁵

Uit het recentelijk afgeronde empirische onderzoek kan worden afgeleid dat in de periode 1994-2003 bijna een kwart van de proces-verbaal met betrekking tot ambtelijke corruptie afkomstig was van de Rijksrecherche (Nelen, 2005). De dienst die het meest frequent werd ingeschakeld was de reguliere politie. Bijna tweederde deel van de processen-verbaal kwam voor rekening van de regiokorpsen en de nationale recherche. Afgezien van de FIOD-ECD bleken de bijzondere opsporingsdiensten nauwelijks geïnvolveerd te zijn in corruptieonderzoek. Overigens moet hierbij wel worden aangetekend dat het regelmatig voorkomt dat verschillende opsporingsdiensten de handen ineenslaan en gezamenlijk onderzoek naar ambtelijke corruptie doen.

Complexiteit van opsporingsonderzoek

Corruptieonderzoek behoort tot de meest complexe vormen van opsporingsonderzoek. Dat heeft een aantal redenen. Een belangrijke complicatie in dit type zaken is dat vaak onduidelijk blijft of er iets tussen de vermeende omkoper en omgekochte is uitgeruild, en zo ja wat. Het feit dat geen van beide partijen er belang bij heeft om de aard van de ruil te specificeren, laat staan dat zij de behoefte voelen aangifte van het delict te doen bij een opsporingsinstantie, impliceert dat het rechercheonderzoek in sterke mate afhankelijk is van de aanwezigheid en bereidwilligheid van andere getuigen. De indirect betrokkenen moeten echter vaak een enorme drempel over om als getuige of 'klokkenluider' te fungeren. Ondanks verbeterde regelgeving, als gevolg waarvan de positie van de klokkenluider beter wordt beschermd, zetten loyaliteit jegens collega's en de werkgever, angst voor sociale repercussies (zoals uitstoting uit de

⁵ De bovenstaande tekstpassage is ontleend aan de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* van het openbaar ministerie, die op 15-11-2002 in werking is getreden (publicatie in Stcrt., 25-10-2002, nr. 206).

werkkring) en tal van andere organisatorische en (vooral) culturele facetten onverminderd een belangrijke rem op de bereidwilligheid van eventuele getuigen om 'uit de school te klappen'. Wanneer ook niet de hand kan worden gelegd op administratieve bescheiden die het vermoeden van corruptie kunnen onderbouwen, is de kans op een succesvolle afronding van het onderzoek gering.

Wat bovendien in het nadeel van opsporingsambtenaren is, is het feit dat er vaak veel tijd verstrijkt voor signalen van corruptie in een organisatie opborrelen en het feitelijke onderzoek begint. Er moet daardoor vaak een aantal jaren worden teruggerechercheerd in de tijd, met alle bezwaren van dien. Het gebrekkige geheugen is voor verdachten vaak een welkom gelegenheidsargument, maar feit is dat naarmate meer tijd verstrijkt het menselijk geheugen meer feilbaar en onbetrouwbaar wordt. Dit gegeven is een complicerende factor in verhoorsituaties.

Het verhoren van dit type verdachten vereist – zeker wanneer het gaat om verbaal begaafde bestuurders of topambtenaren – de nodige deskundigheid. Daarnaast dient in een opsporingsteam dat is belast met onderzoek naar ambtelijke corruptie voldoende deskundigheid in financieel-economisch opzicht gewaarborgd te zijn. Het gaat daarbij niet uitsluitend om kennis die benodigd is om te achterhalen of de werkelijkheid die wordt gepresenteerd op papier en tijdens verhoren van verdachten en getuigen correspondeert met de werkelijke gang van zaken, maar ook om kennis van de mores en gebruiken in een bepaalde branche. Het aantal cases en interviews in het door ons verrichte onderzoek is te klein om vergaande uitspraken te doen over de vraag in hoeverre de hierboven genoemde deskundigheid binnen de opsporingsinstanties voldoende aanwezig is. In ander onderzoek is wel vastgesteld dat het financieel rechercheren, waar het hier in de kern om draait, binnen de reguliere opsporing – met uitzondering van de Fiod/ECD – nog onvoldoende wortel heeft geschoten.⁶ Er is gedurende de afgelopen jaren weliswaar behoorlijk geïnvesteerd om de opsporing op dit punt naar een hoger niveau te tillen, maar de resultaten van deze inspanningen zijn vooralsnog niet erg hoopgevend. De interviews die in het kader van het onderhavige onderzoek zijn gehouden, bevestigen dit beeld.

6 Zie bijvoorbeeld het rapport van Faber en Van Nunen (2002).

Vervolging

Op het Landelijk Parket te Rotterdam is een officier van justitie aangewezen als landelijk corruptieofficier. Deze officier heeft specialistische deskundigheid op het terrein van de opsporing en vervolging van corruptiezaken. Hij draagt er zorg voor dat deze specialistische kennis ook voor andere leden van het openbaar ministerie toegankelijk is. De landelijk corruptieofficier verleent het lokale openbaar ministerie gevraagd en ongevraagd bijstand aan de opsporing en vervolging van corruptiezaken. In voorkomende gevallen geeft hij ook zelf leiding aan opsporingsonderzoeken naar gevallen van corruptie.

Bij het bepalen van de opportuniteit van de vervolging van de omkoper en de omgekochte spelen verschillende factoren een rol, zo blijkt uit de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* van het O.M. Met nadruk wordt gesteld dat niet gekozen is voor een scorelijstje aan de hand van objectieve indicatoren, omdat een dergelijk min of meer absoluut model kan leiden tot beslissingen en (standaard)motiveringen die onvoldoende recht doen aan het concrete geval. De strafrechtelijke aanpak van ambtelijke corruptie is, aldus de *Aanwijzing*, nu eenmaal meer maatwerk dan confectie. Bij het nemen van de maat wordt gelet op een scala aan factoren, die betrekking hebben op de aard en omvang van de gift, de gewenste tegenprestatie, de persoon, functie en intentie van de omkoper en omgekochte, de aard en duurzaamheid van hun relatie, de mate waarin de rechtsorde door de zaak is geschokt, enzovoort.

Een belangrijk aspect bij de afweging of al dan niet tot vervolging van een verdachte ambtenaar moet worden overgegaan is de vraag of binnen de ambtelijke organisatie arbeidsrechtelijke maatregelen genomen zijn of dat het voornemen bestaat om deze te treffen. Is het laatste het geval en laten de aard en ernst van de vermeende corruptie een dergelijke beslissing toe, dan is de kans groot dat het O.M. zal besluiten tot een – al dan niet voorwaardelijk – sepot. Ook de organisatorische context speelt een rol in de afdoeningsbeslissing. Wanneer de vermeende corruptie mede het gevolg is van ernstige gebreken in de organisatiestructuur of cultuur, zal de afweging moeten worden gemaakt of ‘enkele barbertjes moeten hangen’ of dat een zaak op een andere wijze moet worden afgedaan. Het empirische onderzoek laat zien dat minder dan de helft van de opsporingsonderzoeken uiteindelijk leidt tot een strafrechtelijke

vervolgning van één of meer van de hoofdverdachten (Nelen, 2005). Het merendeel van de corruptieonderzoeken kent met andere woorden geen strafrechtelijk vervolg. Afgezien van de hierboven reeds vermelde omstandigheden waaronder het O.M. een vervolging niet opportuun acht, komt het natuurlijk ook regelmatig voor dat het onderzoek uitwijst dat de vermoedens van corruptie onterecht zijn, niet geschraagd kunnen worden met bewijsmiddelen, dan wel niet gerelateerd kunnen worden aan een aanwijsbare dader. Uit de gegevensbestanden van het O.M. is afgeleid dat jaarlijks gemiddeld 33 personen – daartoe behoren niet alleen de (vermeende) omgekochte ambtenaren maar in een aantal gevallen ook de (vermeende) omkopers – worden gedagvaard (Nelen, 2005). In vergelijking met het onderzoek dat Hoetjes (1991) dertien jaar geleden uitvoerde, is het aantal vervolgingen bijna verdubbeld. Het O.M. blijkt zich, analoog aan de uitgangspunten in de *Aanwijzing*, bij het seponeren van zaken in belangrijke zin te laten leiden door de afweging of de mogelijkheid bestaat van een ander dan strafrechtelijk optreden; in geval dat het bevoegd gezag reeds disciplinaire maatregelen jegens de betrokken ambtenaar heeft getroffen of van plan is dat te doen en de overtuiging bestaat dat daarmee maatschappelijk gezien kan worden volstaan, wordt geseponeerd. Voor de strafrechter verschijnen derhalve uitsluitend die personen te wier aanzien – naar het oordeel van het O.M. – het maatschappelijk belang een gerechtelijke afdoening eist en de bewijspositie sterk genoeg wordt geacht.

Berechting

Een secundaire analyse van de databestanden van het O.M. heeft duidelijk gemaakt dat een eenmaal in gang gezette strafrechtelijke vervolging in zaken waarin de dagvaarding is geënt op (ten minste) één van de ‘klassieke’ corruptieartikelen⁷ in negen van de tien

⁷ Met de term klassieke corruptieartikelen wordt bedoeld op respectievelijk de artikelen 177 Sr (omkoping van een ambtenaar), art. 177a Sr. (omkoping niet met ambtsplicht strijdige handeling), art. 178 Sr (omkoping van een rechter), of één van de artikelen van titel XXVIII (ambtmisdrijven) van het Wetboek van Strafrecht; wat de laatste categorie misdrijven betreft is speciale aandacht gewijd aan art. 362 Sr (aannemen van steekpenningen door een ambtenaar in ruil voor een niet met de ambtsplicht strijdige handeling), art. 363 Sr (aannemen van steekpenningen door een ambtenaar in ruil voor een met de ambtsplicht strijdige handeling) en art. 364 Sr (aannemen van steekpenningen door een rechter).

gevallen resulteert in een strafrechtelijke veroordeling (Nelen, 2005). Enige voorzichtigheid ten aanzien van deze bevinding is wel geboden. Uit de aanvullende dossieranalyses blijkt namelijk dat partiële vrijspraken in corruptiezaken geen ongebruikelijk verschijnsel zijn. Het is een bekend gegeven dat in veel strafzaken allesbehalve op één paard wordt gewed en dat diverse strafbare feiten ten laste worden gelegd. Het is in dat licht bezien ook zeker niet zorgwekkend dat een verdachte van een deel van hetgeen hem of haar ten laste is gelegd wordt vrijgesproken. Frappant is wel dat in een aantal van de bestudeerde strafrechtsdossiers juist de corruptieaanklacht niet wettig en overtuigend bewezen werd geacht en de bewezenverklaring uitsluitend betrekking had op een ander deel van de tenlastelegging, bijvoorbeeld het valselijk opmaken van documenten. De moeilijkere bewijslast die bestond voor februari 2001 speelde hierbij ongetwijfeld een rol.⁸

Hoe dit verder ook zij, feit blijft dat een percentage van 90% schuldigverklaring en strafoplegging in eerste aanleg een alleszins respectabel gegeven is. De voor de hand liggende conclusie die aan deze bevinding kan worden verbonden is dat de zaken die het O.M. de rechter voorlegt in bewijsrechtelijk opzicht stevig zijn onderbouwd. Bezien vanuit een iets ander gezichtspunt doemt evenwel ook een alternatieve verklaring op. Niet uitgesloten moet worden geacht dat het O.M. in dit type zaken op *safe* speelt door uitsluitend die zaken aan de rechter voor te leggen waarin succes op voorhand vrijwel verzekerd is. Het hoge veroordelingpercentage is in deze verklaring een artefact van het selectieproces dat het O.M. zelf hanteert. Hierboven is reeds toegelicht waarom corruptieonderzoek tot de meest gecompliceerde typen van opsporingsonderzoek behoort en in dat licht bezien is de kans niet denkbeeldig dat het O.M. bij de vervolgingsbeslissing aan de bewijskracht hogere eisen stelt dan in andere zaken het geval is.

⁸ Aangezien in andere artikelen in dit nummer al uitgebreid aandacht aan dit juridische probleem wordt geschonken, zij hier slechts gewezen op het feit dat het sinds 1 februari 2001 voor strafbaarheid van de ambtenaar niet langer noodzakelijk is dat hij wetenschap heeft over het doel van de gift, maar dat een redelijk vermoeden hiervoor voldoende is. Verder is ook het achteraf ontvangen van een gift strafbaar gesteld, zelfs voor de ambtenaar die niet in strijd met zijn plicht heeft gehandeld. Wanneer de strafbare feiten zich uitstrekken over de periode vóór februari 2001 moet feitelijke wetenschap van de ambtenaar worden aangetoond.

Straftoemeting

Behalve het hoge percentage verdachten dat strafrechtelijk wordt veroordeeld springt nog een facet van de gerechtelijke afdoening in het oog, te weten de straftoemeting. Bij de beslissing over de strafmaat houdt een gerechtelijke instantie in de regel altijd rekening met de aard en ernst van het bewezenverklarde en met de omstandigheden waaronder dit is begaan. Tevens worden in de straftoemetingsbeslissing de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde meegewogen.

De dossieranalyse die in het kader van ons onderzoek is verricht, maakt duidelijk dat rechters in hun straftoemetingsbeslissingen geneigd zijn een aantal facetten zwaarder mee te laten wegen dan het O.M. bereid is te doen. Vooral in de sfeer van de vrijheidsstraffen leidt dit ertoe dat in plaats van de door het O.M. geëiste onvoorwaardelijke straffen meestal wordt gekozen voor voorwaardelijke sanctiemodaliteiten. Aan veroordeelden in een corruptiezaak wordt slechts in uitzonderlijke gevallen een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. In een periode van tien jaar hebben 77 personen, onder wie 49 ambtenaren, enige tijd achter de tralies gezeten. Hun vrijheidsstraf was bovendien meestal van korte duur. De meest frequent opgelegde onvoorwaardelijke straf is de werkstraf. Combinaties met andere straffen komen regelmatig voor, waarbij de vrijheidsstraf of de geldboete vaak voorwaardelijk wordt opgelegd. Ten aanzien van de straftoemeting in corruptiezaken blijkt de rechter zowel oog te hebben voor de organisatorische context waarbinnen de corruptieaffaire kon ontstaan en gedijen, als voor de arbeidsrechtelijke gevolgen die de betrokkene boven het hoofd hangen. Het feit dat iemand zal worden (of reeds is) ontslagen en bedolven is geraakt onder een vloed aan negatieve publiciteit lijkt voor menige rechter aanleiding te zijn om de door het O.M. gevorderde straffen enigszins te matigen. Dit gegeven contrasteert met de overweging in de meeste vonnissen waarin de ernst van het corruptiedelict wordt beklemtoond. De gedachte dat – om een deel van deze standaardmotivering te parafraseren – ‘de verdachte door het aannemen van deze giften het in hem gestelde vertrouwen heeft beschaamd, waardoor het vertrouwen dat de burger in het overheidsapparaat moet kunnen stellen is geschaad en de waardigheid van de overheid is aangetast’ komt in de strafmaat van de meeste bestudeerde zaken slechts in beperkte mate tot uitdrukking.

Een ander opmerkelijk gegeven is dat bijzonder weinig gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Hoewel de tegenprestatie die ambtenaren voor hun diensten (of voor het nalaten daarvan) ontvangen niet altijd in geld kan worden uitgedrukt, lenen corruptiezaken zich in de regel wel voor toepassing van art. 36e Sr. Deze bevinding bevestigt de conclusies uit eerdere evaluaties (onder anderen Nelen, 2000; Faber en Van Nunen, 2002) dat het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel in de handhavingspraktijk onvoldoende wortel heeft geschoten.

Tot slot

Dit artikel begon met de vraag of de strafrechtelijke afdoening van de corruptiezaken in de zogeheten bouwfraude past in het algemene patroon van de afdoening van ambtelijke corruptie in Nederland. Het antwoord op deze vraag is bevestigend. Zowel het feit dat vrijwel alle verdachten in de bouwfraude die op basis van de corruptieartikelen zijn vervolgd ook zijn veroordeeld, als ook het gegeven dat de opgelegde straffen werkstraffen en vermogenssancties betroffen, corresponderen met de bevindingen van het empirische onderzoek waarvan in dit artikel verslag is gedaan.

Het aantal strafrechtelijke vervolgingen in corruptiezaken is in ruim een decennium verdubbeld en daarmee heeft het O.M. aan de samenleving een signaal gegeven dit type criminaliteit ernstig te nemen. Beduidend minder komt die ernst tot uitdrukking in de straftoemeting van gerechtelijke uitspraken. Het feit dat in corruptiezaken vrijwel geen enkele verdachte wordt veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf roept in het publieke debat al snel het beeld op van ambtenaren en ondernemers die hun straf kunnen 'afkopen'. Het verwijt van *klassenjustitie* is dan snel gemaakt. Hoewel dit beeld in een aantal opzichten eenzijdig en ongenueanceerd is, zou het voor een beter begrip en maatschappelijke acceptatie van een gerechtelijk oordeel aanbeveling verdienen wanneer de vonnissen, en in het bijzonder de opgelegde straf, beter aan het publiek worden uitgelegd.

Literatuur

Faber, W., A. van Nunen

Het ei van Columbo? Evaluatie van het project financieel onderzoeken

Oss, Faber organisatie-
vernieuwing, 2002

Hoetjes, B.J.S.

Over de schreef; het schemergebied tussen ambtenaar en burger

Justitiële verkenningen, 17^e jrg.,
nr. 4, 1991, p. 8-32

Nelen, J.M.

*Gelet op de wet; de evaluatie van
strafwetgeving onder de loep*

Amsterdam, Vrije Universiteit
Amsterdam, 2000

Nelen, H.

*Integriteit in publieke functie; het
Centraal Registratiepunt Integri-
teitschendingen van de gemeente
Amsterdam doorgelicht*

Den Haag, Boom Juridische
uitgevers, 2003

Nelen, J.M.

*Onderzoek naar de afdoening
van corruptie*

In: L.W.J.C. Huberts en

J.M. Nelen, *Corruptie in het
Nederlandse openbaar bestuur;
omvang, aard en afdoening; deel
IV*, Utrecht, Lemma BV, 2005

Steeg, M. van der,

M.E.D. Lamboo e.a.

*Als zich een integriteitsschending
voordoet*

Tijdschrift voor de politie,
9^e jrg., 2000, p. 23-30